

CFP – 016M
C.P. – P.L. 15
Gestion et contrôle
des effectifs



FEUQ

Ensemble pour l'éducation !

Mémoire

Projet de loi 15

Adopté dans le cadre du 145^e congrès général spécial
(CGS-145)

Le 3 Novembre 2014

À Montréal

Fédération Étudiante Universitaire du Québec

La Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ) est une organisation qui regroupe 13 associations étudiantes comptant plus de 125 000 étudiants de tous les cycles d'études et de toutes les régions du Québec. Établie depuis 1989, elle a pour principal mandat de défendre les droits et intérêts des étudiants auprès des gouvernements et des intervenants du domaine de l'éducation. Depuis maintenant plus de vingt ans, elle s'est employée à défendre une éducation humaniste comme choix de société. Elle s'attarde particulièrement à défendre ses membres avant, pendant et après leur passage à l'université en revendiquant, en particulier, une éducation accessible et de qualité.

Fédération étudiante universitaire du Québec

15, rue Marie-Anne Ouest
2e étage
Montréal (Québec)
H2W 1B6
Téléphone : (514) 396-3380
Télécopieur : (514) 396-7140

Rédaction

Maxence Lenoir, vice-président aux affaires universitaires

Table des matières

1	Introduction	3
2	Iniquité entre les universités	5
3	Responsabilité de l'application de la loi	6
4	Travail étudiant	7
5	Renouveau du corps enseignant	9
6	Service aux étudiants	10
7	Reddition de compte des universités	11
8	Conclusion	13

1. Introduction

Ce mémoire est présenté dans le cadre du projet de loi 15 déposé par le gouvernement du Québec concernant la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État. Étant donné que le projet de loi concerne le réseau de l'Université du Québec, la FEUQ tient à donner son avis sur ledit projet de loi.

Tel que présenté dans les notes explicatives du projet de loi, son objectif est de mettre en place différentes règles sur la gestion et le contrôle des effectifs. Il prévoit notamment la mise en place de mécanismes pour obtenir des informations nécessaires sur l'effectif des organismes visés et de mesures de régulation des effectifs dans ces mêmes organismes. Également, le ministre responsable de chaque organisme visé aura la responsabilité de distribuer les effectifs dans chaque organisme à partir de l'attribution faite par le Conseil du Trésor. Finalement, le projet de loi met en place des mesures concernant les contrats de service signés par un organisme public, et ce, pendant que les dispositions de contrôle des effectifs de la part du gouvernement sont en place. La *Loi sur l'administration* est également modifiée, le président du Conseil du Trésor se voit attribué un pouvoir de vérification.

Le projet de loi 15, tel que présenté par le gouvernement, inclut dans son champ d'application le réseau de l'Université du Québec [1]. Par conséquent, le réseau et les universités, écoles et instituts affiliés vont devoir mettre en place des mécanismes supplémentaires de gouvernance pour respecter le projet de loi.

À travers ce document, nous démontrerons le caractère inefficace de ce projet de loi pour les universités et les questionnements légitimes qu'il apporte en terme de mise en application. En outre, il introduit un aspect d'iniquité entre les universités, il transfère des compétences du ministère de l'Enseignement supérieur au Conseil du Trésor – secrétariat qui n'a aucune compétence sur le système d'éducation québécois – et apporte une série de questions sur le travail étudiant au sein des universités, de même que sur le renouvellement du corps enseignant.

À cause de l'ensemble de ces problématiques, la FEUQ recommande :

Recommandation 1

Que le gouvernement du Québec retire l'application du projet de loi 15 aux universités du réseau de l'Université du Québec.

Recommandation 2

Que la FEUQ conçoive l'autonomie des universités comme le droit des établissements de disposer et de répartir le financement de l'État dans l'optique de la réalisation de leur mission. (CAU-109)

Recommandation 3

Que l'autonomie soit définie comme étant garante de la mission fondamentale des universités en favorisant la diversité des programmes, les contenus des cours, en assurant la liberté intellectuelle et en permettant l'indépendance de l'université face aux demandes utilitaires de la société. (CAU-109)

Recommandation 4

Que le gouvernement du Québec dévoile dans les plus brefs délais le rapport du chantier sur le financement des universités.

Recommandation 5

Que le gouvernement du Québec dépose un projet de loi de création du Conseil national des universités, tel que présenté dans le rapport du chantier sur la création d'un Conseil national des universités, en incluant un siège supplémentaire pour les étudiants.

2. Iniquité entre les universités

Au Québec, le réseau des universités est composé à la fois du réseau des universités du Québec et des universités dites « à charte », et ce, depuis le dépôt du rapport Parent à la fin des années 60. Malgré leur différence sur le mode de gestion, les deux poursuivent un unique objectif, soit de créer un réseau de formation universitaire sur l'ensemble du territoire québécois.

La première problématique de ce projet de loi est l'iniquité qu'il met en place entre les différentes universités. En effet, les universités à charte sont absentes du projet de loi alors qu'elles font partie intégrante, au même titre que le réseau de l'Université du Québec et ses composantes, du réseau public d'enseignement universitaire. Les universités à chartes et les composantes du réseau de l'Université du Québec sont soumises aux mêmes règles budgétaires, aux mêmes processus de redditions de compte. Il ne devrait donc pas y avoir de scission entre les universités, notamment pour l'application d'une loi aussi importante.

Nous tenons à rappeler au gouvernement que le réseau universitaire forme un tout et que de scinder ce dernier en deux « classes » ne peut être que synonyme de la fin du réseau de l'Université du Québec.

Néanmoins, il ne faut en aucun cas prendre ce prétexte pour appliquer également ce projet de loi aux universités à charte. Nous démontrerons dans les prochaines sections les raisons qui nous poussent à demander le retrait pur et simple des universités du champ d'application du projet de loi 15.

3. Responsabilité de l'application de la loi

Le projet de loi 15 est piloté par le président du Conseil du Trésor. Celui-ci fournira aux différents ministres l'effectif dont ils disposent pour l'ensemble des organismes qui sont sous leur responsabilité. Les ministres seront alors chargés de « distribuer » l'effectif à travers les différents organismes sous sa responsabilité. Plusieurs problématiques se posent à ceci :

- Le Conseil du Trésor n'a pas les compétences requises pour déterminer le nombre de professionnels nécessaires pour mener à bien les activités de formation et de recherche universitaire ;
- L'égalité entre les organismes sur la méthode de répartition des effectifs n'est pas assurée, puisque le ministre a le dernier mot. Les universités auront alors tendance à faire du lobbyisme pour avoir une plus grosse part ;
- L'effectif des universités nécessaire pour mener à bien leur mission dépend de plusieurs variables, dont l'effectif étudiant de chaque université. Prévoir un chiffre absolu pour chaque année financière est alors aberrant.

Il nous apparaît donc saugrenu que le Conseil du Trésor soit responsable de l'octroi des quotas de personnels imposables aux universités. Le réseau de l'éducation doit s'adapter à la fréquentation, c'est-à-dire aux inscriptions des étudiants. L'inverse ne peut que venir diminuer la qualité, la quantité et la diversité de l'offre de cours actuellement présente, en créant notamment une forme de contingentement.

Enfin, le transfert de ces responsabilités au Conseil du Trésor sert qu'à camoufler la diminution de l'autonomie universitaire. Cette autonomie, sur le contenu des cours et la nature des programmes, permet d'assurer la mission première des universités, à savoir « la formation supérieure de la population » [2]. L'autonomie se définit également comme le droit des universités de répartir les fonds versés par le gouvernement de leur propre gré, afin de réaliser leur mission en concordance avec les objectifs généraux émis par le ministre de l'Enseignement supérieur. Encore une fois, le présent projet de loi vient porter atteinte à cette autonomie en dictant aux universités le nombre d'employés dont elles auront la responsabilité.

4. Travail étudiant

Le projet de loi vient affecter la capacité des universités à recruter du personnel pour assurer leur mission. La réalité universitaire actuelle fait en sorte qu'une des sources de recrutement des universités pour différents postes temporaires est les étudiants.

De plus, la réalité financière des étudiants fait en sorte que ceux-ci ont besoin de travailler afin de subvenir à leurs besoins durant leurs études. Une source importante de revenu est l'université elle-même, qui embauche des étudiants de façon contractuelle à différents niveaux. D'après l'enquête menée par la FEUQ en avril 2014 sur les sources et modes de financement des étudiants universitaires et dont les résultats finaux seront publiés en février 2015, 14,3% des étudiants occupaient un emploi au sein d'une université à l'automne 2013 [4]. Pour les emplois que les étudiants occupent, on peut citer :

- Charge de cours, charge de laboratoire, répétiteur
- Correction d'examens
- Surveillance d'examens
- Emplois divers ponctuel ou permanent (Services aux étudiants, bibliothèque, service audiovisuel, etc.)
- Remplacement ponctuel de personnel (maladie, congés parentaux, etc.)
- Assistants de recherche

Pour ces emplois à l'intérieur des universités, les étudiants ont en moyenne 1,5 emploi dans l'université au cours de l'automne 2013. Certains ont donc cumulé plusieurs emplois au sein de leur institution. De plus, les étudiants travaillent en moyenne 14 heures par semaine sur l'ensemble de la session. Ceci peut se traduire, dans les faits, par plus de travail dans les périodes telles que la rentrée, les examens en cours de session ou ceux de fin de session.

Grâce à ces emplois, les étudiants ont un revenu moyen de 6 100\$ annuellement, ce qui correspond à 35,2% de leurs revenus totaux. On constate alors que les emplois à l'intérieur des universités sont essentiels pour ceux qui y ont recours.

Néanmoins, le projet de loi apporte une complexité dans la gestion de l'effectif et aura un impact négatif sur la qualité de l'enseignement et sur la qualité du soutien académique. La réalité universitaire nécessite de la souplesse pour la gestion de l'effectif du personnel, souplesse qui permet aux étudiants d'obtenir un emploi sur leur lieu d'étude. D'ailleurs, pour la question des emplois étudiants, la question reste en suspens sur l'application dudit projet à ce type d'emploi.

Si un gel des embauches est mis en place par le gouvernement, les étudiants seront les premiers touchés et seront dans l'obligation de recourir à un emploi externe ou de s'endetter. Les emplois effectués par les étudiants se retrouveront à la charge des professeurs et des chargés de cours permanents. Ce transfert de charge de travail ne pourra être sans conséquence et le personnel d'enseignement se retrouvera avec une surcharge de travail. On verra alors une

dégradation des conditions académiques au sein des universités (augmentation du temps de correction par exemple).

5. Renouveaulement du corps enseignant

La mission des universités nécessite d'avoir une capacité d'attraction des meilleurs professeurs au niveau de la province, du pays ou à l'international. Avec l'adoption de cette loi, on peut craindre sur la capacité des universités à renouveler les membres du personnel enseignant et du personnel de soutien au sein de leurs institutions. La qualité de l'enseignement universitaire et de la recherche repose sur la capacité des universités à pouvoir recruter du personnel compétent.

Par exemple, le projet de loi tel que proposé explique que les dispositions qui le composent s'appliquent sous réserve des dispositions des conventions collectives. Or, le personnel universitaire ne possède pas la même convention collective d'une université à l'autre. Le projet de loi vient, par cette disposition, créer une autre iniquité entre les universités. Les conventions collectives n'ont pas forcément les mêmes dispositions pour le renouvellement ou l'ajout de poste, qui peut se faire suivant la fréquentation étudiante ou non. L'application d'un tel projet de loi viendrait alors affaiblir la qualité de l'enseignement de nos universités, les universités n'ayant pas les mêmes conditions de recrutement.

Enfin, le travail étudiant, tel qu'on l'a défini à la section précédente, fera les frais de ce projet de loi, les étudiants n'ayant pas forcément a protection d'une convention collective suivant l'emploi qu'ils occupent et leur statut. Les universités seront alors d'autant plus tentées de couper ces postes afin de respecter les contraintes du ministère.

6. Service aux étudiants

Si ce projet de loi est réellement mis en place par le gouvernement, les universités seront amenées à réaliser des choix en tant que gestionnaire universitaire. Une des inquiétudes de la FEUQ à ce propos est l'impact sur les services aux étudiants.

Par exemple, nous présentons au tableau suivant les dépenses et les revenus de l'ensemble du réseau de l'Université du Québec.

	Montant
Revenus liés à l'enveloppe Services aux étudiants	8 943 964 \$
Revenus liés aux Frais institutionnels obligatoires	18 870 370 \$
Dépenses en services et aide aux étudiants	(32 745 000 \$)
Total	(4 930 666 \$)

Sources : [6], [7], [9]. Calculs de l'auteur pour les FIO : Somme des FIO perçus au titre de services aux étudiants et de centre sportif, multiplié par l'effectif équivalent temps plein de chaque université, pour l'année 2012-2013. Ce calcul de revenus inclut une surestimation étant donné que l'on fait l'hypothèse que tous les étudiants d'une université payent les mêmes FIO. Or, ceux-ci sont dans la plupart des cas plus faibles pour les cycles supérieurs et les étudiants au statut de rédaction.

Si un gel d'embauche est mis en place par l'intermédiaire de ce projet de loi, une coupure dans les services aux étudiants permettrait à la fois de rencontrer les objectifs du ministère en matière d'effectifs, mais aussi de diminuer la balance négative des services, les services aux étudiants étant déficitaires tel que démontré dans le tableau ci-dessus. Ce manque à gagner dans le financement des services aux étudiants est comblée à l'heure actuelle par d'autres sources de financement.

À ce propos, nous ne souhaitons pas une diminution de la qualité des services de soutien offerts aux étudiants sur les différents campus universitaires, ceux-ci étant nécessairement primordiaux pour la réussite des étudiants d'un point de vue académique, spécialement pour les étudiants en difficulté. D'ailleurs, l'article 12 du projet de loi stipule que les services à la population doivent être maintenus.

Malheureusement, face au fait accompli, les universités pourraient être tentées de sabrer dans ses services aux étudiants pour atteindre les objectifs fixés par le ministère. La perte de personnel spécialisé dans ces services est réellement problématique pour la qualité de la formation universitaire. Le soutien à la réussite, l'aide psychologique, le service pour les étudiants, internationaux, l'aide aux étudiants en situation de handicap, etc. sont des exemples de services essentiels au sein d'une université et qui risquent de subir prématurément les effets de cette loi.

7. Reddition de compte des universités

À l'heure actuelle, les universités sont amenées à effectuer un ensemble de redditions de compte auprès du ministère de l'Enseignement supérieur, que ce soit en vertu des règles budgétaires, d'ententes de réinvestissement, de règlements, etc.

Avec ce projet de loi, le gouvernement demande un effort supplémentaire dans la reddition de compte des universités, alors qu'un exercice similaire existe. Le projet de loi demande que les organismes publics informent périodiquement le ministre dont ils relèvent sur l'effectif. Par contre, les informations demandées par ce projet de loi sont déjà fournies au ministère par l'entremise de la règle 6.6 des règles budgétaires du ministère de l'Enseignement supérieur [8], qui stipule que les universités doivent transmettre les données relatives au personnel via le système SYSPER. Au passage, on note encore fois l'incompréhension du Conseil du Trésor en regard au fonctionnement du réseau universitaire.

De plus, le réseau de l'Université du Québec est également tenu par la loi qui la constitue, la *Loi sur l'Université du Québec*, de remettre un rapport un annuel de ses activités au ministre de l'Enseignement supérieur, qui à son tour le dépose à l'Assemblée nationale [5]. Ce rapport inclut l'ensemble des données demandées par le projet de loi présenté, pour l'ensemble du réseau et pour ses constituantes.

On vient alors dédoubler le travail de reddition de compte, avec comme impact, des dépenses supplémentaires pour effectuer un travail déjà présent. On finance donc une lourdeur administrative supplémentaire qui n'a pas lieu d'être, en cette période de compression budgétaire.

Les mécanismes de reddition de compte sont nécessaires afin d'encadrer les universités. Sans entraver la liberté académique de chacune, ces mécanismes doivent permettre de déterminer l'attente des objectifs déterminés par le ministre de l'Enseignement supérieur. Or, ce mécanisme ajouté par le projet de loi 15 n'est pas la solution aux problématiques de reddition de compte. Au lieu de simplifier le processus, le projet vient augmenter le nombre de rapports présentés par les universités à l'ensemble des acteurs desquels elles dépendent.

Afin de coordonner l'ensemble des activités de reddition de compte et de développement du réseau universitaire, la FEUQ encourage fortement le gouvernement à déposer le plus rapidement possible un projet de loi pour créer un Conseil national des universités (CNU). Tel que stipulé dans le rapport final du chantier sur ce Conseil [3], le CNU permettrait de coordonner l'ensemble du réseau universitaire par des membres de la communauté qui le composent, et de proposer au ministre différentes recommandations. Il recommanderait également les normes en matière de reddition de compte au ministre et analyser par la suite les rapports produits par les universités, de communiquer ses conclusions et de faire des recommandations, encore une fois, au ministre.

Finalement, attendue depuis le mois de juin 2014, la FEUQ demande au gouvernement de rendre public dans les plus brefs délais le rapport du chantier sur le financement des

universités. Sans être directement lié au projet de loi 15, ce rapport permettra de déterminer les problématiques de financement actuel dans le réseau universitaire. Ainsi, le ministre pourra mandater le Conseil national des universités à produire une proposition de nouvelle politique de financement, avec l'appui de l'ensemble des acteurs de l'éducation, réunis au sein du CNU.

8. Conclusion

Ce projet de loi 15 est inapplicable dans le réseau de l'Université du Québec, et plus généralement dans les universités. Le réseau a besoin de pouvoir s'adapter rapidement à des contraintes multiples, tel que le nombre d'inscriptions dans les universités, et non être contraint par le Conseil du Trésor et le ministre de l'Enseignement supérieur, conjointement, sur le nombre du personnel qui leur est alloué. L'intrusion du Conseil du Trésor et du ministre de l'Enseignement supérieur, tel que prévu par le projet de loi, vient clairement compromettre l'autonomie universitaire et la liberté académique du réseau de l'enseignement supérieur. Pour l'ensemble des raisons et des incompatibilités soulevées dans ce mémoire, la FEUQ demande le retrait des universités du champ d'application du projet de loi, ainsi que le dévoilement dans les plus brefs délais du rapport sur une politique de financement des universités et la création du Conseil national des universités.

Références

- [1] CONSEIL DU TRÉSOR, *Projet de loi 15 : Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État*. 2014.
- [2] CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*, GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, éd. 2008.
- [3] C. CORBO, *Rapport du chantier sur un Conseil National des Universités*, GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, éd. 2013.
- [4] FÉDÉRATION ÉTUDIANTE UNIVERSITAIRE DU QUÉBEC, *Les sources et modes de financement des étudiants universitaires en 2013*. À venir.
- [5] *Loi sur l'université du québec*, RLRQ, chapitre U-1.
- [6] MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE, *Calculs définitifs des subventions de fonctionnement aux universités - Année universitaire 2012-2013*. 2013.
- [7] —, *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec - Année universitaire 2012-2013*. 2013.
- [8] —, *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec - Année universitaire 2013-2014*. 2013.
- [9] UNIVERSITÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel 2012-2013 de l'Université d Québec et des établissements du réseau*. 2014.